Royal Canadian Mounted Police External Review Committee

Suspensions —
A Balanced View

DISCUSSION PAPER 1

Suspensions — A Balanced View

© Minister of Supply and Services Canada 1988

Cat. No. JS 74-3/1-1

ISBN 0-662-56088-4

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

Chairman
Honourable René J. Marin

Vice-Chairman
Jennifer Lynch

Members
Joanne McLeod
William Millar
Mary Saunders

Executive Director
Robert F. Benson

The Committee is publishing a series of discussion papers to elicit public comment to assist the Committee in the formulation of recommendations pursuant to the Royal Canadian Mounted Police Act (1986). The views expressed in this paper are not necessarily the views of the Committee.

Comments are invited; they should be addressed to:

Mr. R.F. Benson
Executive Director
RCMP External Review Committee
Postal Box 1159
Station 'B'
Ottawa, Ontario
K1P 5R2

Royal Canadian Mounted Police
External Review Committee

Discussion Paper Series

Number 1: Suspension

Director of Research
Gisèle Parent

Researcher
Bernadette Kaye

with the assistance of
Jacques Courteau
Denis Kratchanov
Yvonne Martin

Consultant
Clifford D. Shearing

FOREWORD

Amendments to the Royal Canadian Mounted Police Act,* proclaimed into force December 18, 1986, established the Royal Canadian Mounted Police External Review Committee to review grievances and appeals from formal discipline or discharge and demotion proceedings within the Force.

This paper is the first in a series of discussion papers. The Research section of the Committee Secretariat is preparing issues related to the mandate of the Committee. The Committee is seeking comment on the issues discussed in the series to assist it in better understanding a number of personnel management problems affecting police ranks. Priority in the series has been given to the issue of suspension. The paper does not seek to resolve the issue but rather to circulate and discuss the various arguments in order to lay the foundation for useful guidelines in the future. In a more modest way it is hoped that while the paper may be useful in better understanding the problems of suspension, it may also be of interest to appropriate authorities articulating policy in this important field.

Robert F. Benson
Executive Director
RCMP External Review Committee

---

*At this time, only Parts II and VI of the RCMP Act, S.C. 1986, c.11 have been proclaimed into force.

CONTENTS

103-02357/

		Page
I.	Introduction	1
II.	Suspension in the Police Environment	3
III.	Values to be Balanced and Reconciled in a Suspension Policy	7
	The Suspension as a Managerial Response	7
	The Impact of the Suspension on the Employer	11
	The Impact of the Suspension on the Employee	13
	A. Suspension with Pay	13
	B. Suspension without Pay	14
	Values Inherent to the Suspension Issue	15
IV.	An Overview of Suspensions in Various Work Sectors in Canada	19
	The Public Sector	19
	The Private Sector	22
	Other Sectors	24
	The Royal Canadian Mounted Police	25
	Provincial Police Forces	27
	Alberta	27
	British Columbia	27
	Manitoba	28
	New Brunswick	28
	Newfoundland	29
	Nova Scotia	29

Ontario 29
Prince Edward Island 30
Quebec 30
Saskatchewan 31
Canadian Armed Forces 31
V. Models and Options 34
Temporary Reassignment 34
Suspension Without Pay 36
Suspension With Pay with Statutory Limit 37
Suspension With Partial Pay or Benefits 38
Suspension With Full Pay 40
VI. Conclusion 42
Bibliography

I. Introduction

Over the years, both in the public and private sector, employer-employee negotiations have resulted in a number of programs designed to improve working conditions and provide employees with a variety of security nets against undue loss of income.

Administrative provisions dealing with absences from work with pay in circumstances such as illness or long-term disability are examples of corporate efforts and governmental support for the policy of protecting employees from suffering irreparable loss of income due to circumstances usually beyond their control. Certain areas of employer-employee relations, however, have to date received minimal formal scrutiny. The issue of suspension, with or without pay, is such an area and seems in many instances to have escaped formulation of policy satisfactory to both employers and employees. All too often, the absence of a clearly-defined suspension policy and its standard application have led to uncertainty, confusion and frustration; employees unable to anticipate the circumstances that can result in a suspension with or without pay (whether their own or that of a fellow worker) may perceive any such action by the employer to be unfair or discriminatory.

In the police environment, which is of primary interest to this discussion, the problem of uncertainty or predictability regarding the suspension issue has more far reaching consequences.

II. Suspension in the Police Environment

Members of a police force may face suspension for any number of reasons. Generally, they include:

a) misconduct of an administrative nature (e.g., late arrival at work);

b) misconduct within the police force resulting in a major contravention (e.g., insubordination);

c) misconduct while in the execution of duties (e.g., being the subject of a complaint by a member of the public) or a charge in criminal court arising from conduct either in the course of or outside a member's duties.

The difference between each of these is obvious. While members facing administrative misconduct may face suspension as a penalty, the question of suspension prior to a finding of fact is usually an easy one to deal with. It can be quickly resolved because all concerned parties are available. The difficulty arises in cases of major offences sufficiently serious to preclude members from returning to full duty. The conduct may also give rise to criminal charges and possible conviction. It is at this juncture that the police force's managers, its members, and the

public have significant interests and concerns regarding this matter.

In dealing with such a case, the police force usually takes all reasonable steps to reassure the public of the appropriateness of its response while at the same time being fair to the membership, and more directly, the members involved. The latter, on the other hand, may perceive the removal as unwarranted and undeserved punishment especially if it is without pay and benefits. This is particularly significant for police as suspension from one force precludes that member from obtaining interim employment in a similar or same field pending the resolution of the issue. This is crucial for members with limited or no other marketable skills or experience.

Members charged with a criminal offence benefit from the presumption of innocence guaranteed by the Canadian Charter of Rights and Freedoms, and may argue that if the guarantee is real and not fictitious, nothing should be done administratively which could prejudice their opportunity to have a fair trial. Even when members are not charged with offences, they may perceive a suspension pending resolution as an unfavourable predetermination of the issue. It should be understood however that the "presumption of innocence" as guaranteed by section 11 of the Canadian Charter does not

apply to the internal police disciplinary system.

The fundamental question is reduced to the issue of whether through their conduct members have rendered themselves unable to pursue their assigned duties. The public seeks the reassurance that the quality of policing is not diluted by persons who may not be totally trustworthy, and who might be tempted to tamper with justice. If on balance it is decided that the members' conduct is sufficiently grave to warrant removing them from their regular duties, then the next issue to be considered is the length of time which may elapse before they are able to resume their duties. The delay between the allegation and its resolution is also problematic, as will be explored, since it increases the degree of disruption to all concerned and may weigh heavily against fair treatment of one or both interested parties.

A final issue regarding the question of suspension is that of equality of treatment within different police forces. Police forces whether municipal, provincial or federal, have diverse policies on the application of a suspension with or without pay.

In this environment, it is understandable that a member could perceive as inequitable treatment the suspension of a member from one force with pay, while a colleague from

another force, under similar circumstances, is suspended without pay. This would be particularly so where these same officers had been involved in a joint force operation. Experiences such as this have led some to argue that because all police officers perform similar duties under the Canadian Criminal Code and other federal statutes, the same suspension policy should be applied throughout all police forces.

While this discussion paper does not attempt to resolve this particular problem, it does concern itself with identifying and discussing issues germane to the fundamental principle that the police should benefit from fair treatment in administrative decisions relating to their specific and special duties in society.

In focussing on these issues, this paper seeks to obtain informed comments and discussion from leaders in the police community and others who have worked with different legislation across Canada. It also seeks to elicit the views of members who may have experienced first-hand the difficulties of suspension.

III. Values to be Balanced and Reconciled in a Suspension Policy

The Suspension as a Managerial Response

In all employer-employee relations, the relationship between employer and employee is based on a contract whether written or implied: the employer provides remuneration in exchange for a service while the employee provides a service in exchange for remuneration. As part of this two-way relationship, the employer may add to this: "If I hire you, you must obey all internal rules and behave at all times in a way that will not harm me. If you fail to do this, I reserve the right to deal with you as I deem fit." Of course, this way of defining a labour contract is quite simplistic, but it nevertheless captures the essence of contractual obligations between employer and employee.

Most employers, in establishing their corporate identity or image, set out expected employee conduct or behaviour in policy directives or codes of conduct/ethics. Generally, and based on the degree to which an employer perceives this code to have been violated by an employee, the managerial response is selected from a full range of sanctions beginning with an oral reprimand and in the extreme, ending with dismissal from the organization. While suspension is used by some employers as a disciplinary measure within this

broad range of sanctions, for the purpose of the following analysis we are concerned with its use only as an interim measure where insufficient information or evidence is available to the employer to make an immediate determination regarding the employee's conduct. Suspension in this case might be viewed as a waiting period during which the employee is held somewhere between full employment and discharge pending a decision regarding the employee's behaviour.

The decision to suspend an employee, within this context, and more particularly whether it is with or without pay has obvious implications for both the employee and the employer. The impact of this decision will be further discussed in the following pages. Before we do so however, there are a number of premises or assumptions in the following analysis that must be explicitly recognized.

First, the entire discussion of the suspension issue is based on the assumption that the conduct in question, in some fundamental way, impedes the employee's ability to fulfill his or her responsibilities or would be so considered by others. This implies that temporarily removing the employee from the performance of regularly assigned duties (i.e., suspension) is the only applicable measure in such cases. Thus, a critical question to be

asked in examining a suspension policy is how it distinguishes cases to which the policy should be applied.

Second, and related to the first assumption, is that suspension is only one of a number of possible measures for dealing with an employee suspected of misconduct. One obvious alternative would be to temporarily reassign the employee to duties that do not present or cause an organizational conflict of interests. A customs officer suspected of smuggling might be reassigned to a desk job pending a determination of the issue. A second question to be asked in assessing a suspension policy then is the extent to which it recognizes and embraces alternative strategies or measures.

Third, the parties who have control over the process and more particularly the duration of the time interval between initiation of the suspension and the final determination are a critical variable in assessing the issue since the intensity of the value conflicts is a function of this time lapse. Whether the final determination is within the organization's control or not and the extent to which either the employer or the employee concerned may affect the process are critical.

The first category involves behaviour unrelated to third party proceedings which may be resolved by the organization itself. An example of this category would be an employee suspected of having breached the organization's internal code of discipline. Because this breach does not result in civil or criminal proceedings, the outcome does not depend upon third party action. The employer decides whether the misconduct has occurred. In such a case the decision can be reached fairly expeditiously even taking due process into consideration. Any delays in the decision-making process are usually under the control of the employer. It should be noted that an employee may also generate certain delays in the determination of the misconduct. The employer, in ensuring that the employee is treated fairly, is somewhat constrained to agree to such delays.

The second category of employee behaviour is that which is to be resolved by external authorities. Such would be the case, for example, of a bank teller suspected of having falsified bank statements. Such actions are indictable and the determination of guilt or innocence may depend ultimately upon a third party, namely a court of law. In addition, however, the employee by law is given any number of opportunities for appealing third party decisions and therefore has a measure of control over the length of the process. The significance of this distinction in assessing

a suspension policy should become more obvious in the following analysis. For the moment, however, it is important to note that the duration of a suspension has a significant impact on both the employer and the employee. While many employers will wait for the outcome of the criminal proceedings before making a final determination of the issue, they do so by choice. They are not bound by the decision of the criminal courts and may therefore move to dismiss an employee before the guilt or innocence of the employee has been decided. Therefore, it is important to consider who controls the outcome of the employee's case.

The Impact of the Suspension on the Employer

When the employer decides to suspend an employee, this is done at a cost. Few employees arrive on the employer's premises fully trained to fulfill all of the responsibilities expected during the length of employment with that organization. In certain sectors of employment such as the military there are few, if any, preparatory training opportunities available to individuals seeking to work in such an environment. The employer may therefore bear almost all of the financial burden of training the employee to perform the assigned responsibilities. To lose the services of that employee, even temporarily, is costly as the employer must either do without these services, make temporary reassignments of personnel which may disturb the

productivity of this personnel, or train a new employee to take on the suspended employee's responsibilities. The proper recruitment and training of such an employee for specialized functions is often lengthy, sometimes taking 10 to 12 months or longer. There is also no way for the employer to recuperate the loss incurred in replacing an experienced employee.

It can also be advanced that a long-term effect on the employer is experienced where the suspicion against the person is later proved to be correct. It may be argued that if the employee was paid, during the period of suspension, an undeserved reward was received. The employee was awarded a salary even though not fulfilling his or her part of the bargain, namely working for the organization.

Furthermore some may say that being suspended and paid is really a variation of a holiday. This argument is, of course, a question of personal perception.

Although a number of factors control the degree to which the employer feels the impact, either in monetary or organizational terms, of the suspension of an employee, it is possible to conclude that such a measure is nevertheless harmful to the interests of most employers.

The Impact of the Suspension on the Employee

While the impact of a suspension on the employee varies depending on personal circumstances, and whether it is with pay or without pay, the uncertainty of such a situation weighs heavily on the employee. In dealing with an employee whose conduct is being contested, most employers prefer to be flexible, judging each case on its merits. This approach, when combined with the absence of guidelines or policy for applying a suspension, particularly in large decentralized organizations, may increase the anxiety experienced by the employee pending the final determination of the situation because the employee is unable to anticipate the actions of the employer.

A. Suspension With Pay

The suspension of an employee with pay should, of course, pose no financial hardship on the employee. There are indications, however, that there are still significant psychological and social effects on the employee as a result of being removed from the workplace.

The employee experiences stress because the suspension carries varying degrees of social stigma. The suspension also generates uncertainty regarding the employee's future with the organization. Relationships with colleagues, promotional and training opportunities are also in jeopardy.

Mental health may become a concern and depression or alcoholism and other behavioural problems may emerge as a result of the suspension. Family members as well as the employee may have to deal with the psychological effects of the suspension, particularly where the length of the suspension is unknown and/or where it extends for a lengthy period of time.

If we focus on the issue in relation to the police environment, it may also be submitted that a suspension has graver consequences than in other sectors. A police officer must be, before anything else, a model of honesty above suspicion. Once a police officer is suspected of a wrong-doing and then suspended, it matters little if in the end the member is exonerated, because in some cases, the stigma may be attached for life. Some submit that a police officer who has once been suspended will not be promoted and is even unemployable. There are known cases, however, where this is not the experience.

B. Suspension Without Pay

Suspension without pay is generally thought to pose a more significant hardship on the employee. The financial effects may involve restrictions on the normal activities of the employee and family members. The necessities of life, such as food, health care and accommodation, particularly where

there is no other regular source of income, become a major concern for the employee. Luxuries such as holidays are no longer affordable and in a worst case scenario, the employee may be forced to abandon the mortgaged home.

Some may also argue that suspension without pay is a disguised way of forcing an employee to resign, particularly if all benefits such as medical insurance are revoked with the pay. If the duration of the suspension is lengthy, an employee is forced to look for alternative employment or risk irreparable loss of income and benefits. The curtailment of certain benefits may pose significant hardships on an employee and the employee's family as administrative requirements may impede the employee's efforts to resume coverage on a timely basis.

The financial burden and resulting difficulties of suspension without pay only serve to compound the psychological and social effects previously discussed in the context of a suspension with pay.

Values Inherent to the Suspension Issue

Because of its gravity, the suspension issue merits careful and serious consideration. A suspension is a managerial strategy that arises when due process considerations are inserted into a management environment. The visual imagery

implicit in the suspension concept is instructive. Suspension implies that employees are lifted out of, and suspended above their normal situation while the process of determination takes its course. By removing the employee from the workplace, the employer attempts to ensure that the integrity and safety of the organization are maintained. This resolves the managerial problem while reserving judgement about the suspected wrongdoing until sufficient information is available.

The employer has legitimate organizational goals and objectives in support of the continued existence and livelihood of the organization. The employer is entitled within the boundaries of societal rules and legislation to establish this corporate identity, taking whatever reasonable measures are available to protect this identity. When the employer perceives that an employee may present a risk or threat to the integrity or safety of the corporate identity, unless obligated by law or collective agreement to deal in a particular way with that employee, the employer is free to suspend that employee and is under no obligation to provide remuneration.

The interests of the employee, on the other hand, stem mainly from the principles of natural justice. Procedural fairness should prevail and the employee therefore has the

right to be treated fairly. This includes the right not to be subjected to administrative sanctions without the benefit of procedural fairness.

It may be argued that the employee, suspended whether with or without pay pending final determination of misconduct, is also being suspended prior to the application of fair procedures since these procedures only come into play in the course of that final determination. The employee is thus being "sanctioned" without benefit of procedural fairness, hence the employee's interests are harmed.

It is important to introduce an additional element to this discussion, that is whether the employer is in the public or private sector. This is relevant to the suspension issue as there is an official requirement in public sector organizations to reflect the principles of fairness and equity in their dealings with the public. In trying to understand the relationships between themselves and their employer in matters which may give rise to a suspension, public sector employees will naturally tend to compare the treatment they receive from their employer with the treatment they are expected to give to the public. Public sector employers therefore have to reconcile their employees' expectations with the public's expectations of total integrity and honesty.

The issue thus becomes one of balancing all of these competing interests so as to attain the best solution possible. The actual practicability of the suspension issue is mostly characterized by the infringement of one or both of the involved parties' interests. One therefore has to choose either a solution where the interests of one of the parties are prejudiced or try to find a balanced solution.

To gain a better understanding of the difficulty in reconciling the various interests inherent to the suspension issue, we look next at some of the situations regarding suspensions in the public and private sectors, including the policy of national and provincial police in this matter.

IV. An Overview of Suspensions in Various Work Sectors in Canada

While empirical data regarding suspensions in various work sectors should normally be included in the analysis which follows, this is so only in a limited fashion as the collection of empirical data on suspensions was hampered by sensitivities regarding the subject matter under review. The following therefore is an overview of suspension policies in various work sectors. While it is not an exhaustive or comprehensive analysis, it is nevertheless informative, serving to illustrate the disparity in the treatment of employees across employment sectors and more importantly, within similar employment sectors.

The Public Sector

Personnel related responsibilities in the Federal Public Service are governed in part by the Public Service Commission, which is responsible for functions such as the recruitment, selection and training of personnel, and the Treasury Board of Canada, which is responsible for functions such as pay and benefit packages. In reviewing current policy regarding suspensions in the Federal Public Service, guidance is found in the chapter on discipline contained in the Treasury Board's Personnel Management Manual. In this chapter, employees and managers are advised that the

suspension of an employee is always without pay and for one of two reasons, only one of which is relevant; that is to protect the employer. The Manual states:

> Suspension - the temporary removal of the employee from the place of work without pay for one of two reasons:
>
> - to protect the service, persons or property pending the investigation of certain suspected misconduct when the presence of the employee at work cannot be tolerated.[1]

The Public Service manager, in applying this policy, must attempt to balance the fair treatment of the employee with the determination of the risk or threat posed to the service, persons or property of the government by the employee's presence in the work place.

While no specific guidance is provided to the manager in weighing the factors involved in this determination, the guidance provided in dealing with disciplinary measures is useful. The manager is referred to other sources, such as existing legislation, collective agreements, and regulations which provide standards or instruction.

Managerial flexibility is stressed in the policy as is the need for consultation with other supervisors or personnel advisors.

---

[1]Treasury Board Canada, 330-196 (82/84, vol. 7)

Public perception of the impact of the employee's suspected misconduct, whether on duty or off duty, also plays a key role in the employer's consideration of the suspension issue, for lack of public confidence in the integrity of the government may have significant ramifications.

A random sampling of relevant suspension policies in provincial public services (Alberta, British Columbia, Ontario and Quebec) were also obtained for the purpose of comparison. It is interesting to note that most provided for suspensions both with or without pay, and that some also introduced the concept of maximum duration of the period of suspension. Presumably this provision addresses the economic considerations of the suspension issue.

The two following passages are excerpts from public service labour arbitration cases pertaining to the suspension of an employee. They give an indication of the present state of the law in this area; namely, the employer must be able to justify the suspension, an employee has economic rights, and each case must be judged on its own merits:

> In my view, the employer must justify the reasonableness of any act which has the effect of penalizing an employee. If an employer wishes to suspend an employee while a final decision is made, there must be good and sufficient cause. To hold otherwise ignores the employee's economic interests pending the making of the final decision.[2]

Another case states similar principles:

> On the basis of the evidence, I have little difficulty in finding that the employer was justified in suspending the grievor from his employment as an Immigration Counsellor. The offences that are alleged against him are directly related to his duties and responsibilities and, indeed, strike at the heart of the operations of the Canada Immigration Centres in the Hamilton District. The management of the Hamilton District would have been vulnerable in the eyes of both government and the public if it had retained the grievor in his function as an Immigration Counsellor in the face of the serious criminal charges laid against him. In addition, Corporal Tait and Staff Superintendent Farraway expressed their considered judgment that the efficacy of liaison and cooperation between their respective police forces and the District Immigration Services would have been impaired if, in the circumstances, the grievor had remained on the job. Mr. O'Grady, the Supervisor of the Investigative Unit, testified about the possible effects on the morale of his staff.[3]

The Private Sector

Whereas the public sector's employer/employee relations are determined in part by its mission, which is to provide services to the community and manage the municipality,

---

[2] McManus v T.B.C., P.S.S.R.B. 1662-2-8048, 8078

[3] Griffiths v T.B.C., P.S.S.R.B. 166-2-7949, Hamilton, 1980, p. 23

province or country by planning, organizing, directing and controlling public funds, the private sector's employer-employee relations are determined in part by its profit-oriented goals. Some might even say that because a corporation must make profits to survive and because the common objective is the company's growth, there is little incentive for the employer to lose the services of an employee for an indefinite period, much less pay for a service which is not being provided. The employer must also be conscious of the impact on the organization's continued ability to generate profits of keeping, on the job, an employee suspected of misconduct. If the employee's alleged misconduct attracts sufficient attention from paying clients such that the employer risks losing these clients if it takes no action, the pressure to remove the employee through suspension weighs heavily on the employer.

Among the corporations canvassed, no homogeneous way of dealing with the suspension issue was observed. Some employers suspend with pay while others suspend without. Suspensions are treated on their individual merits and many are dealt with in an expeditious way. The idea is to judge employees on their whole conduct. Factors such as number of years of experience, contribution, physical and mental health, possibility of transfer, conflict of interests, and gravity of the offence are considered.

The test often applied involves the following considerations:

1) Does the breach harm the corporate image?; and
2) Can the employee function normally in the work milieu?

Other Sectors

A number of employers such as the Canadian Armed Forces, and federal, provincial and municipal police forces would normally be dealt with under the public sector but, due to their specific functions in society relating to law and order, have historically been autonomous from the regulatory controls imposed on the public service. Suspensions in these organizations are generally regulated formally by either legislation or regulations. An outline of their provisions follows.

The Royal Canadian Mounted Police (RCMP)

A member of the RCMP may be suspended from duty where suspected of, or charged with, contravening a federal or provincial Act. RCMP Regulation 29 provides:

> **Suspension from duty**
>
> 29. (1) The Commissioner may suspend from duty any officer suspected of or charged with contravening an Act of the Parliament of Canada or of a province or suspected of or charged with a service offence.
>
> (2) The Commissioner or any commanding officer may suspend from duty any member other than an officer suspected of or charged with contravening an Act of the Parliament of Canada or of a province or a service offence.[4]

Once a member has been suspended from duty, the Commissioner or a Deputy Commissioner then may consider whether the member's pay and allowances are to be stopped. Section 2 of the RCMP Stoppage of Pay and Allowances Regulations made pursuant to subsection 22(2) of the RCMP Act provides:

> **Stoppage of Pay and Allowances**
>
> 2. The Commissioner or a Deputy Commissioner may order the stoppage of pay and allowances of a member who is suspended from duty pursuant to subsection 29(1) or (2) of the Royal Canadian Mounted Police Regulations.[5]

---

[4]Royal Canadian Mounted Police Regulations, GCR 1978, Vol. XV, c1391

[5]RCMP Stoppage of Pay and Allowances Regulations, SOR/84-886 Canada Gazette, Part II, Vol. 118, No. 24

If the Commissioner or a Deputy Commissioner does not order the stoppage of a member's pay and allowances, the member will continue to be paid. The new RCMP Act appears to have preserved the same principles regarding suspension. Section 13.1 provides as follows:

> 13.1 Every member who has contravened, is found contravening or is suspected of contravening the Code of Conduct or an Act of Parliament or of the legislature of any province may be suspended from duty by the Commissioner.[6]

It is to be noted that the definition of member includes officers. It is also apparent from the above-noted authorities that a wide discretion is given in relation to the suspension of the member and in relation to the stoppage of the member's pay and allowances.

There does not appear to be any additional formal guidance or structure to the exercise of this discretion.

In 1987, 27 Force members were under suspension for varying periods of time. While this may not seem a significant number, the impact of just one such suspension on the organization and the employee is sufficiently important to merit consideration, as we have already noted.

---

[6] RCMP Act, S.C. 1986, c.11

Provincial Police Forces

Alberta

The decision to suspend a member of a police force to which the Police Act of Alberta applies rests with the Chief of Police. The regulations made pursuant to this Act permit a suspension with or without pay or allowances. Where a member has not been charged within four clear days after being suspended, the member is returned to duty without loss of pay or allowances. The suspension of a member ceases on the determination of the charge against the member.

British Columbia

Police forces in British Columbia, to which the Police Act of British Columbia applies, may suspend a member of the Police Force. A suspended member, however, receives pay for the first 30 days of the suspension, and thereafter at the discretion of the Chief Constable and the Municipal Police Board.

This method of suspension allows time for a more substantial investigation into the wrongdoing of the member. It may also prevent putting unnecessary financial hardship on the member and the family. The 30 days "grace" period can be extended by the Chief of Police or by the Municipal Police Board.

Furthermore, this method may have the merit of forcing both parties to hasten the resolution of the case.

The Chief of Police has the discretion to suspend a member if the Chief believes on reasonable and probable grounds, that the member has committed an offence under a Federal or Provincial statute, or a disciplinary default under the Code of Discipline (made pursuant to the Police Act) that in the opinion of the Chief, renders the member unfit for duty. A member acquitted, and against whom no disciplinary proceedings are taken is reinstated with full pay and all allowances for any unpaid period of the suspension.

Manitoba

The Chief of Police of a Manitoba Municipal Police Force may suspend a member pursuant to the Manitoba Provincial Police Act. Suspension may be either with or without pay and benefits.

New Brunswick

Suspension of a New Brunswick police officer may be with or without pay at the discretion of the Chief of Police according to the New Brunswick Police Act.

Newfoundland

The Chief of Police of the Royal Newfoundland Constabulary has the discretion to suspend a member pursuant to the Constabulary Act. Suspension is either with or without pay. Should the allegation against the member be unfounded, the member is to be reinstated with full pay and allowances for any unpaid period of the suspension.

Nova Scotia

Suspension of a member from a police force to which the Police Act of Nova Scotia applies is very similar to that of British Columbia. That is, the suspension is always with pay and allowances for the first 30 days and thereafter it is at the discretion of the Chief of Police. The Chief of Police may suspend a member from duty where the Chief of Police believes, on reasonable and probable grounds, that the member has committed an offence under a Federal or Provincial Statute or a disciplinary default under the code that, in the opinion of the Chief of Police, renders the member unfit for duty.

Ontario

The suspension of a member of the provincial police or a municipal police force to which the Ontario Police Act applies, is always with pay and allowances in the case of interim suspension.

Suspension may be imposed by the Chief of Police where a member is suspected of or is charged with a contravention of an Act of either the Parliament of Canada or the Legislature of Ontario. The Chief of Police also has the discretion to suspend a member where the member is suspected or charged with an offence against the code of police discipline and where a member has been suspected of contravening an act of the Parliament of Canada or of Ontario. Where the member has not been charged within forty-eight hours after being suspended, the member is returned to duty.

Prince Edward Island

Pursuant to the Prince Edward Island Police Act, the Code of Discipline for the City of Charlottetown Police Department provides for the suspension by the Chief of Police of a member suspected of contravening an Act of Parliament or Legislature of the province or the code of discipline. Suspension is without pay.

Québec

The Regulations made pursuant to the Police Act of Québec provide that a member may be suspended with or without pay depending upon the gravity of the misconduct and other surrounding circumstances.

Saskatchewan

The decision to suspend a member of a police force to which the Saskatchewan Police Act applies rests with the Chief of Police. Where suspended, the member receives pay and allowances during the period of the suspension for at least 30 days and thereafter at the discretion of the appropriate police board.

The Canadian Armed Forces

A member of the Canadian Armed Forces (an officer or non-commissioned member) may be suspended from duty in circumstances that, in the opinion of an appropriate authority as prescribed in the Queen's Regulations and Orders for the Canadian Forces (QR&O), render it undesirable in the interests of the service that the member remain on duty.[7]

During any period that members are suspended from duty, the entitlement to pay and allowances continues but payments thereof to those members, or on their behalf, are restricted to:

a) in the case of officers, with the approval of the Commanding Officer, advances of pay and allowances at a rate not exceeding $10.00 a month for personal

---

[7]Sections (208.04(3)) and (208.04(2)(a)(ii))

requirements, and to the mess of the officers, on their behalf, in the amount of any mess account incurred by them but not exceeding $15.00 a month;

b) where a member is married, or is not married but has a dependent child, an amount equal to five days pay in the case of an officer and ten days pay in the case of a non-commissioned member if that payment is made to the spouse or on behalf of the dependent child of the member, as applicable; and

c) where in issue, Isolation Allowance, and allowances prescribed in Military Foreign Service Regulations.[8]

Where the pay and allowances of a member have been restricted as outlined above as the result of the member being suspended from duty, and the member ceases to be suspended from duty, the authority that suspended the member may order a deduction equal to the whole or any part of the pay and allowances withheld under the applicable QR&O article.[9]

The Canadian Armed Forces' approach to the issue of suspensions raises an interesting concept, that of partial

---

[8]QR&O Art. 208.07

[9]QR&O Art. 208.43

payment. We will explore this approach later when looking at suspension options.

As can be seen from the above summaries of legislation, there is great variety in the tests to be applied before suspension is available. In some cases the employer must have reasonable grounds to believe the employee has been involved in some specified wrong-doing. In other cases suspension is available where the employee is suspected of, or charged with, some specified contravention. Finally, in some cases no threshold is provided and complete discretion is vested in the employer.

Suspension based on reasonable grounds to believe may better protect the rights of the employee because suspension will then be better justified. On the other hand, suspension in some cases will probably carry more of a stigma because it is directly linked to the amount of evidence available.

It is not a function of this discussion paper to analyze the implications of various tests for suspension but rather to present the considerations arising from the different suspension options. The above comments regarding the tests for suspension are made only to outline briefly some of the other issues arising from suspension. The following part of

this paper will analyze in greater detail the models and options raised by the preceding legislation.

V. Models and Options

It may be said that whatever method is used to suspend an employee, the main criteria to be considered are: maintaining a balance between an employee's right to fair treatment and the employer's right to withhold the pay of individuals who are not performing their duties or who pose a threat to the co-workers and the employer. This delicate balance is explored further as we look once again at the employer's options regarding suspensions and the extent to which reconciliation of the competing interests is achieved.

Temporary reassignment

The temporary reassignment strategy provides for the suspension of the employee suspected of having committed a wrongdoing from his/her specific role responsibilities but not from work within the organization altogether; that is, suspension from their normally assigned duties.

The reassignment to other duties proves to be an attractive solution to the dilemma of balancing the rights of employers and those of employees. It provides for an integration of the values identified earlier. Furthermore, the losses are minimal as employers obtain the benefit of a productively employed individual during the waiting period. Employees are paid, but are performing alternative work. The right to

be treated fairly is preserved because employees are not financially sanctioned and contrary to suspending employees with pay, temporary reassignment does not generate the appearance of rewarding employees with an unexpected "holiday". This type of approach also has the merit of keeping suspected employees out of potential conflict situations as, for example, would be the case of transferring to a desk job a customs officer suspected of assaulting someone at the border.

There are, of course, limitations to this solution. There are circumstances where the charges of wrongdoing are such that temporary reassignment is not appropriate. An employee charged with committing an act of serious sexual aggression is likely to be removed from the workplace because this employee would generally be regarded as a risk to the integrity of the employer even if relegated to administrative duties. In such cases, only removal from the organization may suffice. The practical limitations of a temporary reassignment relate to problems of feasibility in finding alternative duties for the employee to undertake. This is particularly true for small organizations, including police departments, where detachments are small.

Despite these limitations, "temporary reassignment" could adequately deal with the value conflicts to be balanced in a suspension and should always be carefully considered.

Suspension Without Pay

The suspension without pay of an employee suspected of a wrongdoing rests mostly on a contractual basis. In short, the employer takes the view that because the employee is unable to fulfil the assigned duties prescribed by his/her part of the contract, the employer is therefore no longer bound to fulfill his/her part of the contract, namely to pay the employee.

Suspension without pay has the merit of being simple and of ultimately preserving the employer's rights. Unfortunately, suspension without pay may not resolve the dilemma of finding an appropriate balance between the rights of the employer and those of the employee.

The employee perceives suspension without pay as denial of fair treatment because there has been no determination of wrongdoing. Furthermore, the principle of procedural fairness is a highly problematic issue especially with respect to the police. The police are expected to give practical effect to the presumption of innocence when they arrest or detain an individual. They may thus argue that

this same principle should be applied to them when dealing with their alleged misconduct.

Regardless of the work environment, however, suspension without pay may be perceived as unjust: it chooses to preserve the rights of one party only - those of the employer - while ignoring the interests of the employee.

It could be said that if suspension without pay is unjust for it poses hardship on a perhaps blameless employee, suspension should always be with pay and with all benefits. If simplicity was a characteristic of the issue, the suspension question would end here. It is not however the case because suspending an employee with pay can also be an unjust process. The nature of this injustice differs with the outcome of the case.

Suspension with Pay with Statutory Limit

Another strategy which is available to employers is the application of a suspension with pay for a specified period of time. This approach sets an upper limit, whether four or five days or 30 days, beyond which a decision regarding the continuation of the pay is required. Setting such a limit may encourage all concerned to proceed diligently and expeditiously to a final determination. It also limits the extent to which either of the interested parties must bear

the cost of the suspension. Despite the removal of the employee from the workplace, the employee is not prejudiced and is not monetarily penalized during the statutory period. This permits the employee who may be anticipating a lengthier period of suspension without pay to make any necessary financial arrangements and arrange for the continuation of family benefits as may be required.

The employer also benefits from this approach as the salary costs of a lengthy suspension, particularly where third party determination of the misconduct is applicable, are a known and limited factor. There is less opportunity for the perception of "rewarding" the suspended employee, or the employee "on holiday", as employers and employees alike are aware that pay and benefits under this option are for a specified period only.

Suspension with Partial Pay or Benefits

Suspension with partial pay or benefits is another innovative approach to the issue of a suspension. It merits consideration because in balancing the employee's interest in fair treatment and the employer's interest to have productively employed staff, it attempts to address itself to the problem of an employer who is unable to temporarily reassign an employee to other functions. As we have previously noted, this is particularly significant for small

detachments that can ill-afford the loss of an employee but have few if any other functions which could temporarily be assigned to the employee.

Suspension with partial pay or benefits may take a number of avenues, however, many would argue that the most appropriate partial pay formula includes sufficient monies and benefits for the suspended employee and family members to maintain a reasonable standard of living during the interim period of the suspension. According to a 1986 Statistics Canada Report entitled "Family Expenditures in Canada - Selected Cities, 1984", the percentage of total family expenditure for food, shelter, and clothing is 35.8% for the average Canadian family.

While this percentage, as the report notes, varies depending on factors such as individual family characteristics and usual family income, it serves as a useful indicator of the percentage of an employee's salary which would be required to maintain a "minimum" standard of living during the period of suspension. An employer, while not bound to the figure mentioned above, could nevertheless determine an appropriate percentage of salary and continued benefits which all employees suspended for an interim period would receive while suspended.

Whatever the final formula applied to determine pay and benefits allowable to an employee while suspended, it is clear that where the employer is unable to temporarily reassign an employee, this option seems to provide a better balance than is attainable in a suspension either with or without pay. Balance may be achieved in this model not by an integration of values but by sharing the burden of non-integration. Neither side is expected to bear the burden alone. While it may be very difficult to reach a balance, it is possible to be fair about the "imbalance". The costs of the employer-employee relationship that result in the problem are restricted to the parties concerned. They are not passed on to "innocent bystanders", namely, the employee's family.

Suspension With Full Pay

Suspension with pay is the suspension with full pay and benefits of an employee suspected of misconduct. The employee is not formally penalized, or at least any monetary penalty is minimized, during the suspension period. Thus the employee's interests in fair treatment are preserved.

The difficulty of this model is that in paying the employee, employers may perceive that they have, in effect, rewarded the employee's misconduct. Consequently, suspension with pay does not achieve a balance of the interests of the

employee with those of the employer. The employee is not performing his/her part of the contract, namely to perform assigned duties, but is nevertheless paid. The lapse of time between allegation and proof is critical for the employer: the longer the period of time, the more the employer has to pay, and therefore the greater the penalty to the employer.

The source of delays in due process is critical in assessing the fairness of individual cases when suspensions are with pay. Where the source of the delay is the employer, one may argue that if this increases the employer's costs then this is fair game as the employer has control over the process. The very opposite argument may, however, be made where the source of delay is some party other than the employer, such as courts and tribunals.

Where the source of delay is the employee, or the employee's agent, then any adjudicator of a grievance would have to look carefully at the motives of the employee. If the motive was mischievous in the sense that it was designed to increase the employee's reward for wrongdoing then this should weigh heavily against the employee. Where the source of delay is a third party, independent of both the employee and the employer, the penalty increase to the employer is no less real but responsibility cannot be attached to either

the employer or employee. In such a situation an adjudicator may wish to point the problem out to third parties so that they are aware of the consequences of their actions. Again, however, it must be noted that employers are not obliged to await the decision of third parties before proceeding with internal administrative matters.

VI. Conclusion

While none of the models described may achieve the perfect balance, they attempt, some more successfully than others depending on the circumstances, to treat the interested parties according to the general principles of justice in a free and democratic society. It is the extent to which this balance is achieved in decisions regarding suspensions which in the final instance is of interest to employers and employees alike and can be expected to serve as a determinant in adjudication or impartial review of suspensions.

Also, the presence of a clearly defined suspension policy, (notwithstanding the model adopted), its widespread communication among employees, and its standard application by the employer are important determinants in the perception and ultimate decision regarding fair treatment.

Bibliography

Cases

Griffiths v T.B.C., P.S.S.R.B. 166-2-7949, Hamilton, 1980, p. 23

McManus v T.B.C., P.S.S.R.B. 1662-2-8048, 8078

Policy, Legislation, and Regulations

1. The Federal Public Service Personnel Management Manual; Treasury Board Circular, 330-196 (82/84, Vol. 7)

2. The Department of National Defence Queen's Regulations and Orders for the Canadian Armed Forces, (1968) 3 ed.

3. Civilian Personnel Orders, DND Civilian Personnel Administration Orders 7.06

4. Royal Canadian Mounted Police Act, R.S.C. 1970, c.R-54

5. Police Act of Alberta, R.S.A. 1980, c.P-12

6. Alberta Regulations, 179/74

7. British Columbia Police Act, R.S.B.C. 1980, c.331

8. British Columbia Regulations on Police, 330/75

9. Manitoba Provincial Police Act, R.S.M. 1978, c.P-150

10. Manitoba Law Enforcement Review Act, R.S.M. 1983, c.L-75

11. New Brunswick Police Act, R.S.N.B. 1977, c.P-9.2

12. Constabulary Act, 1970 R.S.Nfld., c.58

13. Newfoundland Regulations, 75/85

14. Nova Scotia Police Act, R.S.N.S. 1977, c.9

15. Nova Scotia Regulations, 76-1164

16. Ontario Police Act, R.S.O. 1980, c.381

17. Prince Edward Island Police Act, R.S.P.E.I. 1977, c.P-28

18. Code of Discipline for the City of Charlottetown Police Department (1979)

19. Police Act of Québec, R.S.Q. 1977, c.P-17

20. Règlement sur la déontologie et la discipline des membres de la Sûreté du Québec, L.R.Q. c.P-15

21. Regulation respecting the ethics and discipline of the policemen of the Communauté urbaine de Montréal, R.S.Q. c.C-37

22. Loi sur la fonction publique, L.R.Q. 1978, c.F-3

23. Règlement sur les normes de conduite et de discipline dans la fonction publique et le relevé provisoire des fonctions, F.3-1 r.14 1979

24. Saskatchewan Police Act, R.S.S. 1978, c.P-15

25. Saskatchewan Regulations, 92/81

Other Texts Consulted

1. Brown, D. and Beatty,D., Canadian Labour Arbitration, Toronto, Canada Law Book Ltd., 1984.

2. D'Aoust, C., et al., Les mesures disciplinaires: étude jurisprudentielle et doctrinale, Monographie No 13, Montréal, École de relations industrielles Pub., 1982.

3. Gaines, L. et Ricks, T., Selected Readings on Managing the Police Organization, Minnessota, West Publishing Comp., 1977.

4. Gibson, S., Disciplinary Action Resulting in Discharge from the Public Service of Canada, Library of the Public Service Staff Relations Board, 1985.

5. Potts, L., Responsible Police Administration and Approaches, Alabama, University of Alabama Press, 1984.

6. Shultz, S., ed., Police Administration and Management, Minn., West Pub., 1977.

7. Swanson, C. and Territo, L., Police Administration, Structure, Processes, Behavior, U.S.A., MacMillan Pub., 1983.

8. Tansik, D. and Elliott, J., Managing Police Organizations: Text and Cases, U.S.A., Duxbury Press, 1981.

9. Taylor, W. and Braswell, M., Issues in Police and Criminal Psychology, U.S.A., University Press, 1978.

10. Thibault, E. et al., Proactive Police Management, New Jersey, Prentice Hall, 1985.

11. Police Management Today, Issues and Case Studies, Practical Management Services, International City Management Association, 1985.

NOTES

Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada

Les suspensions — Une analyse comparée

DOCUMENT DE RECHERCHE 1

Les suspensions — Une analyse comparée

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1988

N° de cat. JS 74-3/1-1

ISBN 0-662-56088-4

Comité externe d'examen de la
Gendarmerie royale du Canada

Président
L'honorable René J. Marin

Vice-présidente
Jennifer Lynch

Membres
Joanne McLeod
William Millar
Mary Saunders

Directeur exécutif
Robert F. Benson

Ce document de recherche fait partie d'une série de documents de travail que le Comité a l'intention de publier en vue de recueillir les observations du public; celles-ci devant l'aider à formuler des recommandations conformément à la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada (1986). Les opinions exprimées dans le présent document ne sont pas nécessairement celles du Comité.

N'hésitez pas à nous faire part de vos observations en les faisant parvenir à:

Monsieur R.F. Benson
Directeur exécutif
Comité externe d'examen de la GRC
C.P. 1159
Sucursale "B"
Ottawa (Ontario)
K1P 5R2

Comité externe d'examen de la
Gendarmerie royale du Canada

Série de documents de travail

Numéro 1: La suspension

Directrice de la recherche
Gisèle Parent

Recherchiste
Bernadette Kaye

Collaborateurs
Jacques Courteau
Denis Kratchanov
Yvonne Martin

Expert-conseil
Clifford D. Shearing

AVANT-PROPOS

Les parties II et VI de la Loi sur la Gendarmerie royale du Canada,* ont été promulguées le 18 décembre 1986. La partie II de la Loi constitue le Comité externe d'examen de la Gendarmerie royale du Canada qui a pour mission principale d'examiner tous les cas prescrits relatifs aux griefs et aux appels de cas de discipline grave, de renvoi et de rétrogradation dans la Gendarmerie.

A cette fin, le Service de recherche du Secrétariat du Comité préparera une série de documents de travail, ouverte à tout commentaire, sur les domaines reliés au mandat du Comité. Ceci, de façon à mieux comprendre les nombreux problèmes affectant le domaine des ressources humaines dans les milieux policiers. Dans cette série, la priorité a été accordée à la question des suspensions. Le document ne cherche pas à régler la question, mais plutôt à diffuser et à analyser les divers arguments afin de jeter les fondements de lignes directrices utiles pour l'avenir.

---

*S.C. 1986, c.11

Il faut espérer que, tout en clarifiant les problèmes soulevés par la suspension, le document intéressera les autorités à qui incombe le devoir de formuler les politiques dans ce domaine.

Robert F. Benson
Directeur exécutif
Comité externe d'examen
de la GRC

TABLE DES MATIERES

		Page
I.	Introduction	1
II.	La suspension dans les milieux policiers	3
III.	Principes à comparer et à concilier dans la formulation d'une politique en matière de suspension	7
	La suspension en tant que mesure de gestion	7
	L'incidence de la suspension sur l'employeur ...	11
	L'incidence de la suspension sur l'employé	12
	A. Suspension avec solde	13
	B. Suspension sans solde	14
	Principes inhérents à la question de la suspension	15
IV.	Un aperçu de la suspension dans divers milieux de travail au Canada	19
	Le secteur public	19
	Le secteur privé	23
	Autres secteurs	24
	Gendarmerie royale du Canada	25
	Corps policiers provinciaux	28
	Alberta	28
	Colombie-Britannique	28
	Manitoba	29
	Nouveau-Brunswick	29
	Terre-Neuve	30

Nouvelle-Écosse 30

Ontario 30

Ile-du-Prince-Édouard 31

Québec 31

Saskatchewan 32

Forces armées canadiennes 32

V. Modèles et options 36

Réaffectation temporaire 36

Suspension sans solde 38

Suspension avec solde en fonction de limites statutaires 39

Suspension avec solde partielle ou avantages partiels 40

Suspension avec pleine solde 42

VI. Conclusion 45

Bibliographie

I. Introduction

Au fil des ans, le domaine des relations de travail entre employeur et employés, tant dans le secteur public que privé, a donné naissance à un certain nombre de régimes conçus pour améliorer les conditions de travail et doter les employés de diverses mesures de protection contre les pertes salariales injustifiées.

Les dispositions administratives prévoyant, par exemple, des congés avec solde pour maladie ou invalidité prolongés, indiquent que les entreprises et les gouvernements s'efforcent de soutenir les politiques protégeant les employés contre les pertes salariales. Ces pertes occasionnent souvent des conséquences irréparables pour les employés alors qu'ils sont incapables de maîtriser les causes de cette situation. Notons que, certains aspects des relations employeur-employé ont été très peu étudiés jusqu'à maintenant. Cela est vrai de la suspension avec ou sans solde, pour laquelle, dans bien des cas, il semble n'exister aucune politique satisfaisante pour les intéressés. Trop souvent, l'absence d'une politique bien définie en la matière et l'application irrégulière des mesures de suspension entraînent incertitude, confusion et frustration. Les employés incapables de prévoir les circonstances susceptibles de donner lieu à une suspension avec ou sans solde (que ce soit la leur ou celle d'un collègue) risquent

de percevoir une telle mesure comme étant injuste et discriminatoire.

Dans les milieux policiers, qui nous intéressent plus particulièrement, l'incertitude ou l'imprévisibilité à cet égard a des conséquences particulièrement graves.

II. La suspension dans les milieux policiers

Les membres d'une force policière peuvent être suspendus pour plusieurs raisons dont entres autres:

a) une inconduite de nature administrative (p. ex., retard au travail);

b) une inconduite à caractère interne qui donne lieu à une infraction grave (p. ex., insubordination);

c) une inconduite commise dans l'exécution des fonctions (p. ex., faisant l'objet d'une plainte du public) ou une dénonciation devant une cour de juridiction criminelle pour un acte commis dans le cadre de ses fonctions ou ailleurs.

La différence entre chacune de ces raisons est évidente. Si les auteurs d'une inconduite administrative peuvent être passibles d'une suspension, il est habituellement facile de traiter un cas de suspension qui se produit avant la constatation des faits, car toutes les parties sont disponibles. Les problèmes surgissent dans les situations où l'inconduite est assez grave pour justifier la décision voulant que le membre ne puisse réintégrer pleinement ses fonctions. L'inconduite peut aussi donner lieu à une

accusation criminelle et éventuellement à une déclaration de culpabilité. C'est pourquoi la question de la suspension intéresse grandement les dirigeants des corps policiers, les membres et le grand public.

Dans une situation de ce genre, la force policière prend habituellement toutes les mesures raisonnables pour rassurer le public quant à la pertinence de son intervention. De plus, elle voudra demeurer juste envers ses effectifs et, plus directement, envers les membres visés. Par contre, ces derniers peuvent percevoir la suspension comme étant injustifiée et imméritée, surtout s'il y a cessation de leur solde et de leurs avantages sociaux. Une mesure de ce genre revêt une importance particulière pour un policier, car elle l'empêche d'obtenir un emploi intérimaire dans un domaine relevant de ses compétences tant que l'affaire n'est pas réglée. Cette mesure frappe plus particulièrement les policiers ne possédant ni les compétence ni l'expérience dans un domaine autre que celui de la police.

Le membre inculpé d'une infraction criminelle est présumé innocent conformément à la Charte canadienne des droits et libertés. Il peut donc soutenir que, pour jouir pleinement de ce droit, aucune mesure administrative susceptible de nuire à la tenue d'un procès équitable ne devrait être prise à son encontre. Même si le membre ne fait pas l'objet d'une

inculpation, le membre peut estimer que la suspension l'affectant, alors que son affaire attend le règlement, risque de lui être préjudiciable. Car il faut bien comprendre que la "présomption d'innocence" garantie par l'article 11 de la Charte ne s'applique pas à la discipline interne de la police.

En définitive, il s'agit avant tout de déterminer si la conduite d'un membre le rend inapte à exercer les fonctions qui lui incombent. Car le public demande que la qualité des services de police ne souffre pas du rendement d'un membre que l'on soupçonne pas tout à fait digne de confiance. Si l'on estime que la conduite d'un membre est suffisamment grave pour que l'on soit justifié de le relever de ses fonctions, il faut ensuite déterminer la durée de cette mesure. En effet, le délai entre l'allégation d'inconduite et le règlement final de l'affaire complique davantage la situation tout en risquant d'empêcher que les parties soient traitées équitablement.

Le dernier point à traiter vise l'égalité dans le traitement des suspensions au sein de divers niveaux de la police au Canada quant à l'application de leurs politiques respectives en matière de suspension. Notons que, dépendamment du corps de police auquel appartient le membre, il peut être suspendu avec ou sans solde.

Il est donc compréhensible qu'un membre trouve injuste, que dans les mêmes circonstances, qu'un collègue soit suspendu avec solde alors qu'un autre l'est sans solde, du simple fait que les deux membres appartiennent à des corps de police différents. Cette injustice est encore plus flagrante lorsque les deux membres ont participé à la même opération policière. Ce sont des expériences de ce genre qui ont fait dire à certains qu'une seule et même politique en matière de suspension devrait s'appliquer à toutes les forces policières canadiennes, puisque tous les membres exercent des fonctions semblables dans l'application du Code criminel et des autres lois fédérales.

Même si le présent document de travail n'a pas pour objet d'élucider cette question, il cherche à identifier et examiner les questions liées au principe fondamental qui veut que les policiers bénéficient d'un traitement équitable dans les décisions administratives touchant leurs fonctions délicates et précises.

Suite à ce document, le Comité espère que les dirigeants de la communauté policière et autres intéressés voudront bien faire parvenir leurs observations au Comité. Le Comité veut aussi inciter les membres à lui faire part de leurs inquiétudes au sujet des problèmes des suspensions.

III. Principes à comparer et à concilier dans une politique en matière de suspension

La suspension en tant que mesure de gestion

Dans toutes les relations entre employeur et employé, leurs rapports sont fondés sur un contrat écrit ou implicite: l'employeur verse une rémunération en échange d'un service et l'employé fournit un service moyennant rémunération. L'employeur peut assortir cette relation de la condition suivante: "Si je vous embauche, vous devez obéir à toutes les règles internes et toujours vous conduire de façon à ne pas me nuire. Si vous ne respectez pas cet engagement, je me réserve le droit de vous traiter comme bon me semble". Bien sûr, cette définition générale d'un contrat de travail est assez simpliste, mais elle reproduit fidèlement la nature des obligations contractuelles entre l'employeur et l'employé.

La plupart des employeurs, lorsqu'ils élaborent leur image corporative, définissent la conduite ou le comportement désiré de la part des employés; ces normes se retrouvent dans des règlements internes ou dans des codes de conduite ou de déontologie. Règle générale, l'employeur sanctionnera toute violation du code par une pénalité jugée proportionnelle appropriée à la gravité de l'écart de conduite. Cela peut aller d'une réprimande orale jusqu'au renvoi dans les

cas extrêmes. Bien que certains employeurs aient recours à la suspension comme mesure disciplinaire, nous ne traiterons ici que de la suspension en tant que mesure intérimaire adoptée par l'employeur estimant ne pas posséder suffisamment de renseignements pour prendre une décision immédiate relativement à la conduite d'un employé. La suspension peut alors être considérée comme une période pendant laquelle l'employé se trouve entre une situation de plein emploi et une situation de renvoi et attend qu'une décision soit prise à son égard.

La décision de suspendre un employé, et surtout de le suspendre avec ou sans solde, a, aussi bien pour l'employé que pour l'employeur une incidence évidente. Ce sujet sera discuté plus en détail dans les prochaines pages. Auparavant, il faut énoncer de façon explicite un certain nombre de prémisses sur lesquelles cette analyse est fondée.

Premièrement, la question des suspensions découle de la prémisse voulant que le comportement de l'employé, sujet à examen, nuit fondamentalement à sa capacité de s'acquitter de ses fonctions ou serait perçu comme tel par les autres. Cela suppose donc que la seule mesure applicable dans un tel cas est de relever temporairement l'employé de ses fonctions (c'est-à-dire le suspendre). Par conséquent, une des questions à retenir dans l'examen d'une politique en matière

de suspension est à savoir comment cette politique se distingue entre les diverses situations.

La deuxième prémisse, qui fait corps avec la première, suppose que la suspension n'est qu'une des nombreuses mesures applicables à un employé soupçonné d'inconduite. Ainsi, l'employé pourrait être affecté temporairement à des fonctions qui ne suscitent ou n'occasionnent aucun conflit d'intérêts. A titre d'exemple, un agent des douanes soupçonné de contrebande pourrait effectuer du travail de bureau jusqu'au règlement de la question. En examinant une politique en matière de suspension il faut déterminer jusqu'à quel point elle reconnaît et applique d'autres stratégies ou mesures de rechange.

La troisième prémisse veut que les parties qui dirigent le processus et plus particulièrement qui déterminent le délai entre la suspension et la décision finale jouent un rôle prépondérant puisque la gravité potentielle du conflit dépend de la durée de ce délai. Il est essentiel de savoir si l'issue de l'affaire relève de l'organisation et dans quelle mesure l'employeur ou l'employé visé peut avoir une influence sur le processus.

Dans le premier groupe se trouvent les affaires qui peuvent être réglées par l'employeur, sans l'intervention d'un

tiers; prenons par exemple, le cas d'un employé soupçonné d'avoir enfreint le code de discipline interne. Comme ce genre d'infraction n'est pas susceptible de faire l'objet d'une poursuite civile ou d'une dénonciation criminelle, la décision ne relève pas d'un tiers: c'est l'employeur qui décide s'il y a eu faute. La décision peut donc être prise assez rapidement, et ce, même en respectant la procédure équitable. L'employeur peut contrôler tout éventuel délai dans le processus décisionnel. Il convient de noter qu'un employé peut aussi provoquer certains retards que l'employeur, désireux d'accorder un traitement équitable à son employé, est plus ou moins tenu d'accepter.

Le deuxième groupe englobe les affaires qui exigent l'intervention d'un corps externe. A titre d'exemple, mentionnons la situation d'un caissier soupçonné d'avoir falsifié des relevés bancaires. Un écart de conduite de ce genre peut donner lieu à des poursuites et la déclaration de culpabilité ou d'innocence dépend d'un tiers, c'est-à-dire d'une cour de justice. Toutefois, comme l'employé dispose de multiples moyens pour faire appel de la décision d'un tiers, il peut ainsi influencer la durée du processus. L'analyse qui suit fera ressortir l'importance que revêt cette distinction fondamentale entre ces deux groupes dans l'examen d'une politique en matière de suspension. Pour le moment, notons que la durée d'une suspension a une grande

incidence tant sur l'employeur que sur l'employé. Bien que de nombreux employeurs attendent l'issue d'une inculpation criminelle avant de prendre une décision finale, il faut noter que rien ne les y oblige. En effet, ils ne sont pas liés par la décision du tribunal, et ils peuvent renvoyer un employé avant que ce dernier soit déclaré coupable ou innocent. Il est donc important de déterminer quelle est l'ultime autorité dans l'affaire.

L'incidence de la suspension sur l'employeur

L'employeur qui décide de suspendre un employé doit en assumer le coût. Rares sont les employés qui se présentent chez leur employeur prêts à assumer toutes les responsabilités dont ils sont censés s'acquitter. Dans certains secteurs de travail, telle que l'armée, il est difficile pour ceux qui veulent y faire carrière d'acquérir la formation préparatoire nécessaire. Le fardeau financier que représente la formation de l'employé doit être assumé, en grande partie, par l'employeur. La perte d'un employé, même temporairement, engendre une perte pour l'employeur qui doit, soit se passer de ses services, soit réorganiser ses effectifs au risque de nuire à la productivité, ou encore former un nouvel employé. Le recrutement et la formation appropriés d'un employé spécialisé prennent souvent beaucoup de temps, parfois de 10 à 12 mois ou même davantage. En

outre, l'employeur ne peut pas récupérer les pertes entraînées par le remplacement d'un employé expérimenté.

L'employeur peut subir une conséquence à long terme si, plus tard, ses soupçons contre l'employé se confirment. En effet, l'employé suspendu avec solde aura alors reçu une rémunération injustifiée, car il n'a pas respecté sa partie du contrat.

Certains estiment qu'une suspension avec solde constitue, en réalité, une forme de vacances. Il s'agit, d'une question d'opinion personnelle.

Même si un certain nombre de facteurs réduisent la gravité des répercussions monétaires ou organisationelles ressenties par l'employeur, il est néanmoins possible de conclure, qu'en règle générale, une suspension nuit aux intérêts de la plupart des employeurs.

L'incidence de la suspension sur l'employé

Les effets d'une suspension sur l'employé varient selon sa situation personnelle et selon qu'il s'agit d'une suspension avec ou sans solde; c'est surtout l'incertitude qu'elle engendre qui lui pèse. Pour régler les situations où la bonne conduite d'un employé est mise en doute, la plupart des employeurs préfèrent demeurer flexibles et trancher les

cas séparément. Cette approche, combinée à l'absence de lignes directrices ou d'une politique en matière de suspension, peut, particulièrement dans les grandes entreprises décentralisées, accroître l'anxiété de l'employé qui attend la décision finale, ce dernier ne pouvant prévoir la réaction de l'employeur.

A. Suspension avec solde

La suspension avec solde ne devrait, bien entendu, occasionner aucune difficulté financière à l'employé. Certains indices portent cependant à croire qu'elle a sur lui des effets psychologiques et sociaux marqués.

L'employé souffre de stress, car la suspension s'accompagne d'un sentiment de honte plus ou moins fort et elle laisse l'employé dans l'incertitude pour ce qui est de son avenir dans l'organisation. Ses relations avec ses collègues et ses possibilités de promotion et de formation sont également compromises. La santé mentale de l'employé peut être atteinte, entraînant dépression, alcoolisme ou autres problèmes de comportement. La famille aussi peut avoir à composer avec les effets psychologiques de la suspension, surtout lorsque la durée n'en est pas connue ou qu'elle se prolonge.

Dans les milieux policiers, il appert que la suspension a des répercussions plus grandes qu'ailleurs. Les agents de police doivent avant tout, être des modèles d'honnêteté, c'est-à-dire être au-dessus de tout soupçon; s'ils sont soupçonnés d'inconduite et suspendus, ils peuvent, dans certains cas, être marqués pour la vie, même s'ils sont blanchis par la suite. Certains soutiennent que les policiers suspendus sont laissés pour compte dans la ronde des promotions et qu'ils deviennent même inemployables. Certains cas connus indiquent que ce n'est pas toujours le cas.

B. Suspension sans solde

Il est généralement reconnu que la suspension sans solde touche l'employé plus sévèrement. En effet, les répercussions financières de la suspension bouleversent ses activités normales et celles de sa famille. Les nécessités de la vie, telles que la nourriture, les soins de santé et le logement, peuvent devenir inaccessibles, surtout s'il n'existe aucune autre source de revenus réguliers dans la famille. Non seulement l'employé se voit obligé de réduire son train de vie mais plus grave encore, il peut ne plus être capable d'assumer les versements hypothécaires sur sa maison.

Selon certains, une suspension sans solde constitue un moyen détourné de forcer l'employé à démissionner, surtout quand les avantages sociaux, notamment l'assurance-maladie, sont révoqués en même temps que la solde. Si la période de suspension est longue, l'employé doit chercher un autre emploi ou risquer des pertes irréparables de revenus et d'avantages sociaux. Le retrait de certains avantages peut être difficile pour l'employé et sa famille puisque les exigences administratives risquent de l'empêcher de se réinscrire en temps voulu.

Le fardeau financier et les difficultés qui découlent de la suspension sans solde ne font qu'exacerber les répercussions psychologiques et sociales dont il a été discuté dans le cadre de la suspension avec solde.

Principes inhérents à la question de la suspension

En raison de sa gravité, la question des suspensions mérite un examen minutieux et approfondi; elle constitue une stratégie à laquelle on songe dans les milieux de gestion quand on introduit la procédure équitable dans le milieu de travail. Il est d'un grand intérêt d'avoir recours à un langage imagé pour mieux se représenter le processus des suspensions. Ce processus implique que l'employé est soustrait de son poste puis maintenu en suspens dans cette situation jusqu'à ce qu'une décision soit prise quant à son

inconduite soupçonnée. En retirant l'employé de son milieu de travail, l'employeur cherche à maintenir l'intégrité et la sécurité de l'organisation. L'employeur règle donc son problème administratif tout en réservant son jugement jusqu'à ce qu'il ait à sa disposition les éléments nécessaires pour le faire.

L'employeur a des buts et des objectifs organisationnels qui justifient la survie et le maintien de la vitalité de l'entreprise et, de ce fait, il a le droit, dans les limites des normes sociales et des lois, d'établir son image de marque et de la protéger en faisant usage de toute mesure raisonnable lui étant disponible. Lorsqu'un employeur estime qu'un employé constitue un risque ou une menace pour l'intégrité ou la sécurité de l'entreprise, il est libre de le suspendre et de lui retirer sa solde, à moins d'être tenu à une ligne de conduite précise conformément à une loi ou à une convention collective.

Par ailleurs, les intérêts de l'employé émanent principalement des principes de justice naturelle. L'équité en matière de procédure devrait prévaloir. Par conséquent, l'employé a le droit d'être traité équitablement et, partant, de ne se voir imposer aucune sanction administrative sans qu'il y ait équité procédurale.

Selon certains, l'employé qui est suspendu, que ce soit avec ou sans solde, dans l'attente d'une décision finale sur son cas d'inconduite, est sujet à une suspension bien avant d'en être arrivé au stade de la procédure équitable puisque cette dernière n'intervient qu'au moment de prendre la décision finale. Les intérêts de l'employé sont donc lésés, ce dernier étant frappé d'une sanction sans avoir pu avoir recours à l'équité procédurale.

Il convient de faire une autre distinction dans le cadre de cette analyse en traitant différemment l'employeur qui fait partie du secteur public de celui qui appartient au secteur privé. En effet, les organisations publiques sont officiellement tenues de faire preuve de justice et d'équité dans leurs transactions avec le public. Pour apprécier les relations qui existent entre eux et leur employeur dans les affaires susceptibles de donner lieu à une suspension, les employés du secteur public auront naturellement tendance à comparer le traitement qu'ils reçoivent de leur employeur à celui qu'ils sont censés assurer au public. Les employeurs du secteur public doivent donc concilier les attentes de leurs employés et celles du public en matière d'intégrité et d'honnêteté.

Pour formuler, une solution valable et durable, cela demande que tous ces intérêts et valeurs soient harmonisés en un

tout cohérent et équilibré. En réalité la question des suspensions se caractérise principalement par la transgression des intérêts de l'une ou des deux parties en cause. Il faut donc opter soit pour la solution préjudiciable à une seule partie, ou soit définir une solution équilibrée.

Pour mieux comprendre la difficulté inhérente à tout effort en vue de concilier les divers intérêts en cause dans le domaine des suspensions, il est important d'examiner l'état des divers modèles en place dans les secteurs public et privé, ainsi que les politiques appliquées par les forces policières nationales et provinciales dans ce domaine pour traiter et résoudre les questions de suspension.

IV. Un aperçu des suspensions dans divers milieux de travail au Canada

Bien qu'on puisse s'attendre à trouver de vastes données statistiques dans l'analyse qui suit, ce n'est pas le cas du fait que la collecte de renseignements sur cette question a été gênée par le caractère délicat du sujet. Ceci n'est donc qu'un aperçu des politiques visant les suspensions dans divers secteurs. Sans être exhaustive, l'analyse est néanmoins instructive et met en lumière les différences qui existent entre les divers secteurs d'emploi et, mieux encore, à l'intérieur de secteurs semblables.

Le secteur public

Dans la Fonction publique fédérale, les responsabilités en matière de personnel sont régies, d'une part, par la Commission de la fonction publique, qui est chargée notamment du recrutement, de la sélection et de la formation, et, d'autre part, par le Conseil du trésor, qui s'occupe entre autres de la paie et des avantages sociaux. Cette analyse du chapitre sur la discipline qui se trouve dans le Manuel de gestion s'est inspirée en partie du personnel du Conseil du trésor; ce chapitre fournit une orientation utile. Il informe les employés et les gestionnaires qu'une suspension se fait toujours sans solde et qu'elle est motivée par l'une ou l'autre de deux raisons,

dont la seule qui nous intéresse est de protéger l'employeur:

> Suspension - La suspension consiste en un renvoi temporaire de l'employé, sans rémunération, pour l'une ou l'autre des raisons suivantes:
>
> - afin de protéger le service, les personnes ou la propriété pendant la durée d'une enquête sur la faute professionnelle dont on soupçonne l'employé en question, et lorsque sa présence à son poste ne peut plus être admise.[1]

Le gestionnaire de la Fonction publique qui applique cette politique doit soupeser le droit à l'équité de l'employé et le risque ou la menace que le maintien de cet employé à son poste représente pour le service, les personnes ou la propriété du gouvernement afin de déterminer lequel de ces intérêts doit prédominer sur l'autre.

Même si le Manuel ne fournit au gestionnaire aucune indication précise quant à la façon d'en arriver à une décision, l'orientation fournie relativement à l'application des mesures disciplinaires lui est utile. On lui recommande de consulter d'autres sources, notamment des lois, des conventions collectives et des règlements, qui contiennent des normes ou des lignes directrices utiles.

---

[1]Conseil du trésor, 330-196 (82-84, vol. 7)

La politique en question met l'accent sur la flexibilité ainsi que sur la nécessité de consulter d'autres surveillants ou conseillers en personnel.

La façon dont le public perçoit les répercussions qu'a l'inconduite dont est soupçonné l'employé sur lui, qu'il reste en poste ou non, joue beaucoup dans la décision de l'employeur; le manque de confiance du public dans l'intégrité du gouvernement peut avoir de grandes conséquences.

A des fins de comparaison, nous avons prélevé au hasard un échantillonnage des politiques en matière de suspension auprès de certaines fonctions publiques provinciales (Alberta, Colombie-Britannique, Ontario et Québec). Il est intéressant de noter que la plupart d'entre elles prévoient une suspension avec ou sans solde et que certaines déterminent à l'avance la période de suspension maximale; cette dernière disposition sert vraisemblablement à tenir compte des considérations économiques soulevées par la suspension.

Les deux passages suivants sont tirés de décisions rendues dans des affaires de suspension survenues dans la Fonction publique. Ils donnent une idée du droit actuel en la matière, selon lequel l'employeur doit être en mesure de

justifier la suspension, l'employé a des droits économiques et chaque cas doit être jugé individuellement d'après ses propres faits.

> A mon avis, l'employeur doit justifier le caractère raisonnable de tout geste qui a comme conséquence de pénaliser un employé. S'il désire suspendre un employé jusqu'à ce qu'une décision définitive soit prise, il doit avoir un motif valable pour le faire. Toute autre mesure ne tiendrait pas compte des intérêts financiers de l'employé dans l'attente de la décision finale.[2]

Des principes semblables sont formulés dans une autre décision:

> A mon avis, la preuve démontre que l'employeur a eu raison de suspendre, de son poste de conseiller en immigration, l'employé s'estimant lésé. Les infractions dont l'employé est accusé se rattachent directement à ses fonctions et à ses responsabilités; en fait elles touchent au coeur même des activités des Centres d'immigration du Canada dans le district de Hamilton. La direction du Centre de Hamilton aurait été vulnérable aux yeux du gouvernement et du public si elle avait permis à l'employé s'estimant lésé de conserver son poste de conseiller en immigration à la lumière des accusations criminelles sérieuses qui avaient été portées contre lui. De plus, le caporal Tait et le surintendant du personnel, M. Farraway, ont affirmé qu'à leur avis, l'efficacité de la liaison et de la collaboration entre leurs forces policières respectives et le bureau de district des Services d'immigration aurait été compromise si, dans les circonstances, l'employé s'estimant lésé était resté en fonction. M. O'Grady, responsable du département des enquêtes, a témoigné des répercussions possibles de la présence de M. Griffiths sur le moral de ses employés.[3]

---

[2] McManus c. C.T.C., C.C.R.T., 1662-2-8048, 8078

[3] Griffiths c. C.T.C., C.C.R.T., 166-2-7949, Hamilton, 1980, pp. 23 et 24

Le secteur privé

Dans le secteur public, les relations employeur-employé sont déterminées en partie par son rôle, qui est de fournir des services à la collectivité et de gérer la municipalité, la province ou le pays grâce à la planification, à l'organisation, à l'administration et au contrôle des fonds publics, alors que dans le secteur privé, c'est l'importance du profit qui influence la nature de ces relations. Comme une entreprise doit réaliser des profits pour survivre et comme la croissance y constitue l'objectif premier, l'employeur n'est pas très intéressé à perdre les services d'un employé pendant une période indéfinie et encore moins à payer pour un service qu'il ne reçoit pas. Il doit, par ailleurs, être conscient de l'incidence que le maintien en poste d'un employé soupçonné d'inconduite peut avoir sur la rentabilité de l'entreprise. Si l'inconduite soupçonnée inquiète les clients de l'entreprise au point de risquer de les lui faire perdre, en cas de non-intervention, l'employeur se voit acculé à suspendre l'employé.

Aucune uniformité n'a pu être constatée dans les politiques en matière de suspension appliquées par les entreprises interrogées. Certaines suspendent les employés avec solde, d'autres, sans solde. Chaque situation est analysée individuellement, et trouve généralement une solution rapide. Il s'agit de juger les employés en fonction de leur

conduite générale. L'ancienneté, la contribution, la santé physique et mentale, les possibilités de mutation, les conflits d'intérêts et la gravité de l'infraction sont pris en considération.

L'examen comporte les questions suivantes:

1) L'inconduite de l'employé nuit-elle à l'image de marque de l'entreprise?; et
2) L'employé peut-il fonctionner normalement dans le milieu de travail?

Autres secteurs

Un certain nombre d'employeurs, notamment les Forces armées canadiennes et les corps policiers fédéraux, provinciaux et municipaux, devraient normalement faire partie de l'étude sur le secteur public; mais, en raison de leur contribution particulière à l'ordre public, ils ont toujours été soustraits aux contrôles réglementaires imposés à la Fonction publique. En général, les suspensions y sont officiellement régies par une loi ou par des règlements, dont les grandes lignes en matière de suspension sont exposées dans les pages suivantes.

Gendarmerie royale du Canada (GRC)

Un membre de la GRC peut être relevé de ses fonctions lorsqu'il est soupçonné ou accusé d'avoir enfreint une loi fédérale ou provinciale. L'article 29 du Règlement sur la GRC stipule ce qui suit:

> **Suspension**
>
> 29. (1) Le Commissaire peut suspendre de ses fonctions tout officier soupçonné ou accusé d'avoir violé une loi du Parlement du Canada ou d'une province, ou soupçonné ou accusé d'avoir commis une infraction ressortissant au service.
>
> (2) Le Commissaire ou tout commandant peut suspendre de ses fonctions tout membre autre qu'un officier soupçonné ou accusé de ne pas avoir observé une loi du Parlement du Canada, ou d'avoir commis une infraction ressortissant au service.[4]

Après la suspension d'un membre, le Commissaire ou un sous-commissaire peut déterminer si la solde et les allocations du membre devraient cesser d'être versées. Établi en vertu du paragraphe 22(2) de la Loi sur la GRC, le Règlement sur la cessation de la solde et des allocations des membres de la Gendarmerie royale du Canada précise, à l'article 2:

---

[4]Règlement sur la Gendarmerie royale du Canada, C.R.C. 1978, vol. XV, c. 1391

Cessation de la solde et des allocations

> 2. Le Commissaire ou un sous-commissaire peut ordonner qu'on cesse de verser la solde et les allocations à un membre suspendu de ses fonctions, conformément au paragraphe 29(1) ou (2) du Règlement de la Gendarmerie royale du Canada.[5]

Si le Commissaire ou un sous-commissaire n'ordonne pas la cessation de la solde et des allocations, elles continueront d'être versées. La nouvelle Loi sur la GRC semble avoir conservé les mêmes principes à ce sujet. L'article 13.1 prévoit ce qui suit:

> 13.1 Le Commissaire peut suspendre tout membre qui a contrevenu, contrevient ou qui est soupçonné de contrevenir au code de déontologie ou à une loi du Parlement ou de la législature d'une province.[6]

Il convient de noter que la définition de membre englobe les officiers. Les passages cités révèlent que de vastes pouvoirs discrétionnaires sont accordés pour ce qui est de la suspension d'un membre et de la cessation de sa solde et de ses allocations.

Il ne semble exister aucune autre orientation ou structure officielle relativement à l'exercice de ces pouvoirs discrétionnaires.

---

[5]Règlement sur la cessation de la solde et des allocations des membres de la Gendarmerie royale du Canaa, DORS 84-866, Gazette du Canada, Partie II, vol. 118, no 24

[6]Loi sur la GRC, S.C. 1986, c. 11

En 1987, 27 membres de la Gendarmerie faisaient l'objet de suspensions de durées diverses. Il ne s'agit peut-être pas d'un nombre significatif, mais, comme nous l'avons déjà mentionné, l'incidence d'une seule suspension de ce genre sur l'organisation et sur l'employé mérite qu'on s'y attarde.

Corps policiers provinciaux

Alberta

La décision de suspendre un membre d'un corps policier régi par la Police Act de l'Alberta incombe au chef de police. Le règlement d'application de la loi permet une suspension avec ou sans solde ou allocations. Un membre qui n'est pas accusé dans les quatre jours suivant sa suspension rentre au travail sans perdre de solde ni d'allocations. La suspension prend fin dès qu'une décision est prise.

Colombie-Britannique

Les corps policiers de la Colombie-Britannique qui sont assujettis à la Police Act de la province peuvent suspendre un de leurs membres. Toutefois, un membre suspendu est payé les 30 premiers jours de la suspension et, par la suite, il reçoit sa solde à la discrétion du chef de police et de la commission de police municipale compétente.

Cette méthode permet la tenue d'une enquête plus approfondie sur l'écart de conduite du membre et lui évite peut-être, à lui et à sa famille, des difficultés financières inutiles. Les 30 jours de "grâce" peuvent être prolongés par le chef de police ou par la commission de police municipale compétente.

Cette façon de procéder peut également avoir l'avantage de contraindre les deux parties à régler l'affaire le plus rapidement possible.

Le chef de police est investi du pouvoir discrétionnaire de suspendre un membre s'il a des motifs raisonnables de croire que le membre a enfreint une loi fédérale ou provinciale ou manqué au code de discipline (établi en vertu de la Police Act) d'une manière qui, dans l'esprit du chef, rendrait le membre inapte à l'exercice de ses fonctions. Un membre acquitté et soustrait à toute procédure disciplinaire reprend ses fonctions et récupère la solde et les allocations qu'il pourrait avoir perdues durant la suspension.

Manitoba

En vertu de la Manitoba Provincial Police Act, le chef d'une force policière municipale du Manitoba peut suspendre un membre, avec ou sans solde et avantages.

Nouveau-Brunswick

Selon la Loi sur la Police du Nouveau-Brunswick, le chef de police est doté du pouvoir discrétionnaire de suspendre un membre avec ou sans solde.

Terre-Neuve

D'après le pouvoir discrétionnaire dont la Constabulary Act investit le chef de la Royal Newfoundland Constabulary, ce dernier peut suspendre un membre, et ce, avec ou sans solde. Si les allégations portées contre le membre ne sont pas fondées, ce dernier réintègre son poste et récupère la solde et les allocations qu'il pourrait avoir perdues pendant sa suspension.

Nouvelle-Écosse

La suspension d'un membre d'une force policière régie par la Police Act de la Nouvelle-Écosse s'apparente étroitement à celle d'un membre d'une force de la Colombie-Britannique. Ainsi, le membre reçoit sa solde et ses allocations pendant les 30 premiers jours, les modalités applicables par la suite étant laissées à la discrétion du chef de police. Le chef de police peut suspendre un membre s'il a des motifs raisonnables de croire que ce dernier a enfreint une loi fédérale ou provinciale ou a manqué au code de discipline d'une manière qui le rend inapte à l'exercice de ses fonctions.

Ontario

La suspension intérimaire d'un membre d'une force policière provinciale ou municipale assujettie à la Loi sur la police de l'Ontario se fait toujours avec solde et allocations.

Le chef de police peut imposer une suspension à un membre qui est accusé ou soupçonné d'avoir enfreint une loi du Parlement du Canada ou de la législature de l'Ontario. Il est également investi du pouvoir discrétionnaire de suspendre un membre accusé ou soupçonné d'avoir enfreint le code de discipline de la police ou soupçonné d'avoir violé une loi du Parlement du Canada ou de l'Ontario. Si une accusation n'est pas portée à l'encontre du membre dans les 48 heures qui suivent sa suspension, il reprend ses fonctions.

Île-du-Prince-Édouard

Conformément à la Prince Edward Island Police Act, le Code of Discipline for the City of Charlottetown Police Department prévoit que le chef de police peut suspendre un membre soupçonné d'avoir enfreint une loi du Parlement ou de la législature provinciale, ou encore le code de discipline. Le membre est suspendu sans solde.

Québec

Le règlement d'application de la Loi de police du Québec prévoit qu'un membre peut être suspendu avec ou sans solde, selon la gravité de son inconduite et les autres circonstances de l'affaire.

Saskatchewan

La décision de suspendre un membre d'une force policière assujettie à la Saskatchewan Police Act relève du chef de police. Un membre suspendu reçoit solde et allocations pendant au moins 30 jours et, par la suite, il les reçoit à la discrétion de la commission de police compétente.

Forces armées canadiennes

Un membre des Forces armées canadiennes (officier ou PNO) peut être suspendu de ses fonctions si, de l'avis de l'autorité ayant compétence conformément aux Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes, il n'est pas dans l'intérêt des Forces que le membre demeure à son poste.[7]

Durant toute période de suspension, les membres conservent le droit de toucher leur solde et leurs indemnités, mais les avances qui leur sont versées ou qui sont versées en leur nom sont assujetties aux restrictions suivantes. Ainsi,

a) dans le cas d'un officier, et avec l'approbation du commandant, des avances sont versées

   (i) à l'officier, à raison d'au plus 10 $ par mois, pour ses besoins personnels, et

---

[7]Articles 208.04(3) et 208.04(2)a)(ii)

(ii) au mess de l'officier, en son nom, selon le montant porté à son compte de mess, mais ne dépassant pas 15 $ par mois;

b) s'il est marié, ou s'il est célibataire mais a un enfant à charge, à un montant correspondant à cinq jours de solde dans le cas d'un officier et de dix jours de solde dans le cas d'un PNO, pourvu que le versement soit fait à son épouse ou au nom de son enfant à charge, selon le cas; et

c) s'il les touche, l'indemnité de service dans les régions éloignées et l'indemnité de service à l'étranger.[8]

Lorsque la solde et les indemnités d'un membre ont été réduites conformément aux paragraphes précédents et que le membre cesse d'être suspendu de son emploi, l'autorité qui l'a suspendu peut obtenir la déduction d'une somme égale à la totalité ou à une partie quelconque de la solde et des indemnités retenues en vertu de l'article pertinent des Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes.[9]

---

[8]Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes, article 208.07

[9]Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces canadiennes, article 208.43

L'approche adoptée par les Forces canadiennes à l'égard de la suspension introduit un principe intéressant c'est-à-dire, la rémunération partielle. Cette approche sera discutée plus à fond lorsque les diverses options offertes seront examinées.

Comme le résumé des lois présenté ci-dessus l'indique, les critères retenus dans le processus décisionnel varient considérablement. Tantôt, l'employeur doit posséder des motifs raisonnables de croire que l'employé s'est rendu coupable d'un écart de conduite précis. Tantôt, l'employeur aura recours à la suspension à l'égard d'un employé soupçonné ou accusé d'une infraction donnée. Enfin, dans certains cas, l'employeur jouit de pouvoirs discrétionnaires absolus qu'aucune norme ne vient limiter.

La suspension pour motifs raisonnables protège davantage les droits de l'employé, parce qu'elle apparaît plus justifiée. Par contre, certaines suspensions, risquent d'être plus déshonorantes, car elles dépendent directement de la quantité de preuves accumulées.

Le présent document ne cherche pas à analyser les diverses répercussions des critères appliqués dans le processus de suspension, mais plutôt de présenter les considérations soulevées par les différentes options offertes. Les

observations précédentes sur les critères applicables visent simplement à donner un bref aperçu de certaines questions découlant de la suspension. La prochaine partie va approfondir les modèles et les options émanant des lois mentionnées.

V. Modèles et options

Peu importe la méthode utilisée pour suspendre un employé de ses fonctions, on doit tenir compte des facteurs suivants: maintenir l'équilibre entre les droits de l'employé et ceux de l'employeur. Le premier a le droit d'être traité équitablement et le second, celui de priver de rémunération les employés qui ne s'acquittent pas de leurs fonctions ou qui constituent une menace pour leurs collègues et leur employeur. Cet équilibre délicat sera discuté lorsque les options de l'employeur et la façon de concilier les intérêts opposés seront examinées.

Réaffectation temporaire

La réaffectation temporaire permet de relever de ses responsabilités un employé soupçonné d'inconduite, mais non pas de son poste au sein de l'organisation. En fait, l'employé est suspendu des fonctions qui lui incombent normalement.

La réaffectation à d'autres tâches offre une solution intéressante au dilemme que représente le besoin d'équilibrer les droits des employeurs et ceux des employés; elle permet l'intégration des valeurs dont il a déjà été question. En outre, les pertes sont minimes puisque l'employeur continue à profiter des services d'un employé

actif pendant toute la période d'attente. Les employés sont rémunérés, mais ils s'acquittent d'une tâche différente. Le droit des employés d'être traités équitablement leur est accordé puisqu'ils ne sont pas lésés financièrement et, contrairement à la suspension avec solde, la réaffectation intérimaire n'a pas l'apparence d'un "congé" imprévu. L'employeur peut, de cette façon, tenir les employés soupçonnés d'inconduite loin des situations de conflits potentiels. Ainsi, un agent des douanes soupçonné de voies de fait sur une personne qui se serait présentée à la frontière peut être muté à un poste administratif.

Cette solution a toutefois des limites. Dans certaines circonstances, l'inconduite dont l'employé est accusé ne permet pas d'envisager une réaffectation temporaire. Un employé accusé d'aggression sexuelle grave devra probablement être éloigné de son lieu de travail puisque, en principe, il sera considéré comme une menace pour la réputation de l'employeur même s'il est relégué à des tâches administratives. Dans des situations de ce genre, seulement le retrait de son milieu de travail peut suffir. Il faut également composer avec la difficulté de trouver d'autres fonctions pour l'employé. Ce problème est particulièrement réél dans les petites organisations, notamment les postes de police, où les effectifs sont souvent limités.

Malgré ces difficultés, la réaffectation temporaire pourrait permettre d'équilibrer les valeurs conflictuelles présentes dans tout cas de suspension, et pour cette raison, elle devrait toujours être sérieusement envisagée.

Suspension sans solde

La suspension sans solde d'un employé soupçonné d'une inconduite repose avant tout sur une base contractuelle. Succintement, l'employeur estime qu'il n'a plus à respecter ses obligations contractuelles, c'est-à-dire rémunérer l'employé, puisque l'employé n'est pas en mesure de s'acquitter des fonctions lui incombant conformément à sa partie du marché.

La suspension sans solde est simple tout en sauvegardant les droits de l'employeur. Malheureusement, elle ne permet peut-être pas de produire l'équilibre primordial entre les droits de l'employeur et ceux de l'employé.

L'employé perçoit cette mesure comme la négation de son droit d'être traité équitablement, puisque personne n'a encore conclu à son inconduite. De plus, le principe de l'équité en matière de procédure demeure une question difficile, surtout en ce qui a trait aux forces policières. Les policiers sont tenus d'accorder aux personnes qu'ils arrêtent ou détiennent à vue le droit de jouir pleinement de

la présomption d'innocence. Ils pourraient donc exiger le même traitement pour leurs présumées inconduites.

Peu importe le milieu de travail, la suspension sans solde peut être perçue comme étant injuste, car elle garantit les droits d'une partie seulement, c'est-à-dire ceux de l'employeur, et fait fi des intérêts de l'employé.

Si la suspension sans solde est injuste du fait qu'elle accable un employé qui peut être innocent, ne peut-on pas soutenir alors qu'il ne devrait exister que des suspensions avec solde et avantages. Si la question était aussi simple, le débat s'arrêterait ici. Ce n'est toutefois pas le cas, car la suspension avec solde peut aussi être considérée comme une injustice, dont la nature différera selon l'issue de l'affaire.

Suspension avec solde en fonction de limites statutaires

La suspension avec solde en fonction de limites statutaires, que peuvent imposer les employeurs, prévoit une période maximale, que ce soit quatre, cinq ou 30 jours, pour la prise d'une décision au sujet de la rémunération de l'employé suspendu. Cette façon de procéder peut encourager les parties à en venir rapidement et diligemment à une décision finale, en plus de restreindre également les coûts supportés par l'une ou l'autre des parties. Malgré le

retrait de son milieu de travail, l'employé n'est pas lésé ni pénalisé financièrement pendant la période de suspension statutaire. S'il prévoit que la suspension se prolongera, sans solde, cette fois, l'employé peut prendre les dispositions financières qui s'imposent et s'arranger pour que les prestations familiales soient maintenues.

Une telle mesure profite également à l'employeur puisque les coûts en salaires occasionnés par une longue suspension, surtout si la décision relève d'un tiers, sont connus à l'avance et donc limités. On risque moins de susciter une impression de "récompense" ou de "congé" non mérité, les deux parties sachant pertinemment que la solde et les avantages prévus par cette option ne le sont que pour une période déterminée.

Suspension avec solde et avantages partiels

La suspension avec solde et avantages partiels cerne la question sous un angle nouveau. Elle mérite d'être étudiée puisque, pour équilibrer les intérêts de l'employé de recevoir un traitement équitable et ceux de l'employeur d'avoir des employés productifs, elle tente de régler le problème d'un employeur incapable d'affecter temporairement un employé à d'autres fonctions. Comme nous l'avons déjà mentionné, ce problème touche particulièrement les petits détachements pouvant difficilement se permettre de perdre un

employé alors qu'ils ont rarement d'autres fonctions à confier temporairement à l'employé.

La suspension avec solde et avantages partiels peut prendre plusieurs formes. Toutefois, la plupart des intéressés s'entendent pour dire que la formule la plus indiquée accorderait un traitement et des avantages suffisants pour que l'employé suspendu et sa famille puissent maintenir un niveau de vie raisonnable durant la période de suspension provisoire. Le rapport intitulé "Dépenses des familles au Canada - Certaines villes, 1984", publié par Statistique Canada en 1986, révèle que la famille moyenne au Canada dépense 35,8 % de son revenu total pour se nourrir, se loger et se vêtir.

Comme le rapport l'indique, ce pourcentage varie selon les caractéristiques particulières et le revenu habituel des familles, mais il donne une bonne indication de la somme qui permettrait à l'employé de garder un niveau de vie minimal pendant sa suspension. Sans être tenu de respecter le pourcentage mentionné ci-dessus, un employeur pourrait néanmoins fixer le pourcentage du traitement et des avantages auquel tous les employés suspendus provisoirement auraient droit.

Peu importe la formule utilisée pour déterminer la solde et les avantages accordés pendant la suspension, il est évident que cette option permettrait à l'employeur, incapable d'affecter temporairement l'employé à d'autres fonctions, d'en arriver à un meilleur équilibre qu'au moyen de la suspension avec ou sans solde. Dans ce modèle, l'équilibre ne vient pas du fait que toutes les attentes sont satisfaites, mais du fait que le fardeau du "déséquilibre" est partagé. Ni l'une ni l'autre des parties n'est censée supporter le fardeau seule. Certes, il est peut-être difficile de réaliser cet équilibre, mais il est possible d'être équitable malgré la précarité de la situation. Les coûts associés à la relation conflictuelle employeur-employé, lesquels sont à l'origine du problème, sont assumés par les parties concernées. Ils ne sont pas transmis à des "spectateurs innocents", c'est-à-dire à la famille de l'employé.

Suspension avec pleine solde

Cette mesure prévoit que l'employé soupçonné d'inconduite conserve sa pleine solde et tous ses avantages. L'employé n'est pas formellement pénalisé ou, du moins, la pénalité financière est réduite au minimum pendant la période de suspension. L'employé préserve son droit à un traitement équitable.

La difficulté de cette option vient du fait qu'elle peut donner à l'employeur l'impression de récompenser l'employé pour son inconduite. Par conséquent, la suspension avec solde ne permet pas d'équilibrer les intérêts de l'employeur avec ceux de l'employé. L'employé touche sa rémunération sans s'acquitter de ses obligations contractuelles, c'est-à-dire accomplir sa tâche. L'intervalle écoulé entre l'allégation et la preuve d'inconduite est critique pour l'employeur: plus l'intervalle est long, plus l'employeur doit payer longtemps et plus sa pénalité est lourde.

Pour juger de l'équité de chaque cas de suspension avec solde, il faut considérer la source des retards enregistrés dans le processus décisionnel. Si c'est l'employeur qui est à l'origine des retards, on peut donc dire que ce n'est que justice puisque c'est l'employeur qui dirige le cheminement de l'affaire. L'argument contraire peut toutefois être avancé lorsque les retards sont occasionnés par une source autre que l'employeur, notamment une cour ou un tribunal.

Si c'est l'employé ou son représentant qui cause le retard, l'arbitre du grief devra étudier attentivement les motifs de l'employé. Si les motifs sont mal intentionnés, c'est-à-dire, si l'employé cherche à accroître la récompense reçue pour son inconduite, cela pèsera très lourd contre l'employé. Si les retards émanent d'une tierce partie,

indépendante tant de l'employeur que de l'employé, la pénalité de l'employeur n'en est pas moins réelle, mais la responsabilité ne peut être attribuée ni à l'employeur ni à l'employé. Dans un tel cas, l'arbitre devrait faire part de ce problème aux tiers de manière à les sensibiliser aux conséquences de leurs gestes. Toutefois, il faut répéter que l'employeur n'est pas tenu d'attendre la décision d'un tiers avant de régler les questions d'administration interne.

VI. Conclusion

Même si aucun des modèles décrits n'est susceptible d'engendrer un équilibre parfait, ils tentent tous, certains avec plus de succès que d'autres, de traiter les parties intéressées conformément aux grands principes de justice qui existent dans une société libre et démocratique. En fin de compte, c'est l'équilibre des valeurs qui intéresse avant tous les employeurs et les employés et qui, prévoit-on, servira de facteur déterminant dans l'examen impartial des suspensions.

L'adoption d'une politique claire en matière de suspension, peu importe le modèle retenu, diffusée parmi tous les employés et appliquée de façon cohérente par l'employeur devrait permettre une meilleure compréhension et résolution des questions de suspension.

Bibliographie

Arrêts

Griffiths c. C.T., C.C.R.T., 166-2-7949, Hamilton, 1980, p. 23

McManus c. C.T., C.C.R.T., 1662-2-8048, 8078

Politiques, Lois et règlements

1. Manuel de gestion du personnel, Circulaire du Conseil du Trésor, 330-196 (82-84, vol. 7)
2. Ordonnances et règlements royaux applicables aux Forces armées, Défense nationale, 3e édition, 1968
3. Ordonnances administratives du personnel civil, Manuel des ordonnances administratives du personnel civil, 7.06
4. Loi sur la Gendarmerie royale du Canada, S.R.C. 1970, c.R.-54
5. Police Act of Alberta, R.S.A. 1980, c.P.-12
6. Alberta Regulations, 179-74
7. British Columbia Police Act, R.S.B.C. 1980, c.331.
8. British Columbia Regulations on Police, 330-75
9. Manitoba Provincial Police Act, R.S.M. 1978, c.P-150
10. Manitoba Law Enforcement Review Act, R.S.M. 1983, c.L-75
11. Loi sur la Police du Nouveau-Brunswick, S.R.N.B., 1977, c.P-9.2
12. Constabulary Act, 1970 R.S.Nfld., c.58
13. Newfoundland Regulations, 75/85
14. Nova Scotia Police Act, R.S.N.S. 1977, c.9
15. Nova Scotia Regulations, 76-1164
16. Ontario Police Act, R.S.O. 1980, c.381

17. Prince Edward Island Police Act, R.S.P.E.I. 1977, c.P-28

18. Code of Discipline for the City of Charlottetown Police Department (1979)

19. Loi de police du Québec, S.R.Q. 1977, c.P-17

20. Règlement sur la déontologie et la discipline des membres de la Sûreté du Québec, L.R.Q. c.P-15

21. Regulation respecting the ethics and discipline of the policemen of the Communauté urbaine de Montréal, R.S.QA. c.C-37

22. Loi sur la fonction publique, L.R.Q. 1978, c.F-3

23. Règlement sur les normes de conduite et de discipline dans la fonction publique et le relevé provisoire des fonctions, F.3-1 r.14 1979

24. Saskatchewan Police Act, R.S.S. 1978, c.P-15

25. Saskatchewan Regulations, 92/81

Autres documents consultés

1. Brown, D. and Beatty,D., Canadian Labour Arbitration, Toronto, Canada Law Book Ltd., 1984

2. D'Aoust, C., et al., Les mesures disciplinaires: étude jurisprudentielle et doctrinale, Monographie No 13, Montréal, École de relations industrielles Pub., 1982.

3. Gaines, L. et Ricks, T., Selected Readings on Managing the Police Organization, Minnessota, West Publishing Comp., 1977.

4. Gibson, S., Disciplinary Action Resulting in Discharge from the Public Service of Canada, Library of the Public Service Staff Relations Board, 1985.

5. Potts, L., Responsible Police Administration and Approaches, Alabama, University of Alabama Press, 1984.

6. Shultz, S., ed., Police Administration and Management, Minn., West Pub., 1977.

7. Swanson, C. and Territo, L., Police Administration, Structure, Processes, Behavior, U.S.A., MacMillan Pub., 1983.

8. Tansik, D. and Elliott, J., Managing Police Organizations: Text and Cases, U.S.A., Duxbury Press, 1981.

9. Taylor, W. and Braswell, M., Issues in Police and Criminal Psychology, U.S.A., University Press, 1978.

10. Thibault, E. et al., Proactive Police Management, New Jersey, Prentice Hall, 1985.

11. Police Management Today, Issues and Case Studies, Practical Management Services, International City Management Association, 1985.

NOTES